

DARGENT, Eduardo, 2014, *Technocracy and Democracy in Latin America: The Experts Running Government*, Nueva York, Cambridge University Press. 216 pp.

Este estudio analiza cuándo y cómo tecnócratas no electos de Colombia y Perú determinan de manera autónoma las políticas económicas y de salud. Dargent sostiene que, contrariamente a las expectativas de los académicos según las cuales los expertos actúan como agentes de los políticos u otros grupos de interés influyentes a los que están subordinados, los tecnócratas con frecuencia lo hacen en contra de los intereses de los políticos, el sector empresarial y las instituciones financieras internacionales. En gran medida, el libro es convincente gracias al conciso marco conceptual del autor y al uso productivo de los datos recogidos mediante entrevistas. Aunque el título del libro puede inducir a error –el estudio dice poco acerca de la democracia y se centra más bien en la autonomía–, su contenido tiene éxito en explicar cuándo y cómo las preferencias de los expertos triunfan sobre las de otros actores para imponer resultados políticos cruciales.

La teoría de Dargent sobre las fuentes de la autonomía tecnocrática y su persistencia en el tiempo hace hincapié en cuatro factores. El autor se refiere a los dos primeros como «la política de las políticas» y a los otros dos como «los aspectos técnicos de las políticas». Con respecto a la política, encuentra que el imperativo de mantener la estabilidad macroeconómica, dados los graves costos electorales de no sostenerla, motiva a los políticos reacios a ceder el control de la política económica a aquellos con conocimientos técnicos de alto nivel para hacerlo. Por el contrario, en el ámbito específico de la política de salud, los políticos son más propensos a aprovechar las oportunidades de recompensar el mecenazgo, ya que el costo político de obtener resultados pobres es relativamente bajo. Una excepción reveladora surge en su análisis del caso colombiano, en el que las reformas al sistema de salud han llevado a que un fracaso político tenga impacto no solo en las necesidades de los pobres e indefensos –como en el Perú–, sino también en las de los sectores medios e incluso altos; como resultado de ello, la influencia política que estos ejercen podría significar que los políticos responsables terminen pagando el precio de ignorar el asesoramiento de expertos. El segundo factor político en la teoría de Dargent es la existencia de una constelación plural y equilibrada de grupos de interés. Él sostiene que a mayor número y equilibrio de los actores poderosos en un determinado ámbito político, más pueden mantener los tecnócratas su autonomía frente a cualquier grupo de presión individual.

En lo que respecta a los aspectos técnicos de las políticas, Dargent destaca en primer lugar la importancia de la complejidad y sostiene convincentemente que esta a menudo se incrementa como resultado de esfuerzos deliberados por parte de los expertos para garantizar que solo sus colegas miembros de comunidades epistémicas tengan las habilidades necesarias para el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas. Una segunda va-

riable técnica se refiere al punto hasta el cual existe consenso entre los expertos. Si todos los poseedores de conocimientos técnicos comparten una posición común, la autonomía de los tecnócratas en el poder es mayor que cuando son susceptibles de ser reemplazados por grupos de expertos competidores con puntos de vista esencialmente distintos.

Este marco le permite a Dargent explicar la independencia de larga data que tienen los tecnócratas de la política económica en Colombia, y más recientemente también en el Perú, a raíz de los efectos catastróficos de las políticas heterodoxas de la década de 1980. Sin embargo, las políticas de salud del Perú se han mantenido vulnerables a la interferencia política, y hasta hace poco este era también el caso en Colombia, aunque en este país factores tanto políticos como técnicos han obrado para aumentar la autonomía de los expertos desde la década de 1990. La importancia de la cohesión de los expertos se confirma en el capítulo final del libro de Dargent, a través de las comparaciones con otros países de América Latina, aparte de Colombia y el Perú, a pesar de que ellas son excesivamente breves.

Hay mucho que elogiarle a este libro, pero también tiene carencias importantes. En primer lugar, la caracterización en el segundo capítulo de los supuestos en la literatura existente acerca de los tecnócratas como agentes de los políticos, de las instituciones financieras internacionales o de las empresas, no es convincente. Ciertamente, muchos de los estudios que el autor cita presentan un recuento simplista de cómo el capital y/o tales instituciones financieras imponen su voluntad a través de políticas neoliberales diseñadas y aprobadas por tecnócratas. Este es el caso de algunas de las obras marxistas colombianas a las que hace referencia. Del mismo modo, Dargent tiene razón al señalar en las conclusiones que los académicos se equivocan al afirmar que las explicaciones estructurales fracasan porque el comportamiento de los políticos es simplemente producto de incentivos electorales. Sin embargo, otros estudiosos a los que cita, mencionando que no llegan a comprender la posibilidad de la autonomía tecnocrática, seguramente no tienen puntos de vista tan simplistas. Que los tecnócratas son un componente importante de los Estados latinoamericanos contemporáneos es algo bien sabido, aunque tal vez insuficientemente analizado, y la erudición que durante los últimos treinta años ha «traído al Estado de vuelta» no es tan ciega ante las circunstancias que Dargent analiza, como insinúa su revisión de la literatura.

En segundo lugar, como se ha señalado, el libro tiene éxito en explicar la autonomía, pero ofrece poca información sobre la democracia. De hecho, la teoría presentada en el capítulo 3 ignora el tipo de régimen, a pesar de que los estudios de caso cubren no solo contextos democráticos, sino también el régimen autoritario en el Perú bajo Fujimori. Dargent subraya acertadamente que una diferencia entre la política económica y la de salud radica en las consecuencias políticas de aplicar políticas equivocadas, pero no ofrece ninguna evidencia de si esto afecta más a los líderes durante periodos democráticos. Una teoría

matizada que aborde cómo la democracia y el régimen tecnocrático se intersectan en la América Latina contemporánea tendría que abordar esta y otras cuestiones, en particular las consecuencias de la descentralización, que ha tenido un profundo impacto en una serie de ámbitos políticos clave, incluida la salud, en ambos países.

Si hubiera puesto atención en la democracia en general y en la descentralización en particular, Dargent podría haber captado una diferencia importante en la autonomía tecnocrática en lo que respecta a las reformas económicas de primera y segunda generación: los expertos pueden gestionar la política macroeconómica de manera autónoma si los políticos se lo permiten, pero la democracia crea circunstancias en las que las políticas en campos como la salud o la educación no pueden tener éxito sin el apoyo de múltiples grupos de interés. Dargent sostiene que donde hay una proliferación de actores con diversos intereses y perspectivas, como en el sector salud, los tecnócratas adquieren mayor autonomía. Eso es parcialmente cierto, pero en el contexto de una descentralización fomentada por medio de políticas democráticas, los expertos pueden tener menor capacidad para aplicar unilateralmente las políticas que quieran, o para mantenerlas en el tiempo.

Eric Hershberg*

American University, Washington D. C.

* Correo electrónico: hershber@american.edu